FRC.8106

SUR LA CONSTITUTION

Case
FRC
16323

Du pouvoir chargé d'administrer le Tréſor National.

Par M. CONDORCET.

LA conſervation des droits naturels des hommes exige que non-ſeulement les loix qui déterminent la nature des contributions, & le mode de leur aſſiète ou de leur perception, mais même que les actes qui fixent la ſomme néceſſaire pour le ſervice public, & qui en règlent la diſtribution, ne puiſſent émaner que des Repréſentans du Peuple.

Telle eſt l'opinion générale, mais ce n'eſt pas encore aſſez.

Sans doute ſi toutes les dépenſes comme toutes les recettes pouvoient être rigoureuſement déterminées par un acte émané chaque année du même corps auquel le droit de faire les loix a été confié; ſi la recette égale à la dépenſe pour l'année entière, étoit diſtribuée de manière à fournir pour chaque inſtant les ſommes néceſſaires dans le lieu où l'on en a beſoin, l'organiſation du Tréſor National, pourroit être très-ſimple. Mais, non-ſeulement nous ſommes aujourd'hui bien éloignés de cet équilibre exact auquel on doit tendre ſans ceſſe, & nous le ſerons encore long-temps; on ne doit pas même eſpérer de pouvoir jamais atteindre à ce but d'une manière rigoureuſe, & la ſeule perfection conſiſte à s'en rapprocher ſans ceſſe de plus en plus.

L'organiſation du Tréſor National doit donc avoir pour objet, non-ſeulement d'aſſurer un emploi con-

THE NEWBERRY
LIBRARY

forme à la loi, des ſommes votées par la Nation, mais d'empêcher que la confiance publique ne puiſſe être trompée, que perſonne n'ait des moyens d'abuſer ſoit pour des intérêts particuliers, ſoit pour des vues plus coupables, de cette partie de la diſpoſition des fonds nationaux que la loi ne peut régler d'une manière préciſe.

Les Repréſentans de la Nation ſont chargés par elle de fixer la ſomme ſuffiſante pour remplir ſes engagemens, & pour ſubvenir aux dépenſes néceſſaires.

Le ſoin de diriger les dépenſes nationales, d'après les Décrets qui en ont fixé l'étendue & déterminé l'emploi, appartient au Pouvoir exécutif. Il ſuffit pour remplir ces fonctions, qu'il puiſſe faire acquitter les dépenſes auxquelles il eſt autoriſé, ou plutôt dont la direction eſt un de ſes devoirs, & pourvu que l'adminiſtration du Tréſor National lui en conſerve les moyens, toute autre influence ſur cette adminiſtration eſt inutile au ſuccès des affaires dont il eſt chargé, & ne peut que devenir dangereuſe.

On doit ſans doute y ajouter une ſurveillance entière & habituelle de toutes les opérations, parce qu'il eſt néceſſaire que le Pouvoir exécutif connoiſſe à chaque inſtant la véritable ſituation des affaires publiques, & il faut qu'il puiſſe obſerver tout ce qui nuit à la perfection de l'ordre ſocial, pour en inſtruire le Pouvoir légiſlatif.

C'eſt d'après ces principes que l'on propoſe ici, 1°. une nouvelle organiſation du Tréſor National, 2°. un règlement qui fixe la manière dont les Directeurs de ce Tréſor doivent ſe conduire dans les opé-

rations qui ne ſont pas de nature à être réglées par la Loi avec une préciſion rigoureuſe.

Cette impoſſibilité de tout réduire à des règles abſolues, eſt le plus grand obſtacle à l'établiſſement d'un ordre régulier, qui n'ouvre aucune porte aux abus, & qui n'expoſe la liberté à aucun danger, en ne laiſſant même pour un temps très-court, aucune ſomme à la diſpoſition arbitraire de ceux qui pourroient être tentés d'agir contre elle : &, ſi on vouloit ne rien abandonner aux lumières & à la conſcience des Adminiſtrateurs, on verroit bientôt une néceſſité abſolue ramener l'arbitraire.

Les impôts peuvent ſe diviſer en deux claſſes. Les uns s'établiſſent en maſſe ſur les propriétés ou ſur les perſonnes, de manière que toute l'adminiſtration de cette partie ſe borne à les répartir ſuivant les règles établies & à faire payer à chacun la ſomme à laquelle il a été taxé d'après ces règles.

Ces jugemens entre les diverſes portions du territoire, ou entre les citoyens, doivent naturellement être confiés à des fonctionnaires, choiſis par ceux ſur les intérêts deſquels ils ont à prononcer. Comme le mode du paiement eſt réglé par la Loi, il devient auſſi-tôt après le jugement une dette à l'acquittement de laquelle on doit être forcé comme à celui de tout autre.

Rien ici n'eſt arbitraire, rien n'ouvre la porte aux abus.

Les autres impôts ſe lèvent en détail ſur les terres, ſur les perſonnes, ſur les denrées, ſur les actions; ici la

queſtion ſe trouve toujours entre un Citoyen & le Tréſor public.

Les difficultés ſont alors plus grandes; 1°. parce que l'on peut moins compter ſur l'impartialité des fonctionnaires chargés de décider, non entre des individus ou des territoires pour leſquels on peut s'aſſurer, ou qu'ils ſont indifférens, ou que leurs affections & leurs intérêts propres ſont également partagés, mais entre les citoyens qu'ils doivent chercher à favoriſer s'ils ſont choiſis par eux, & le tréſor, auquel ils doivent être favorables, s'ils le ſont par ceux qui ont intérêt à augmenter la recette; 2°, parce que cette recette étant indéterminée & dépendant de la manière dont les loix ſont exécutées, en laiſſant à un pouvoir adminiſtratif, dont les agens ne ſeroient pas élus par les Citoyens, l'autorité de choiſir les percepteurs, on ſeroit expoſé à voir les adminiſtrateurs multiplier ces agens ſous le prétexte d'aſſurer la recette. Bientôt ils ſauroient ſe créer des moyens de corruption, & répandre ſur les véritables produits une incertitude qui leur donneroit la poſſibilité de diſpoſer arbitrairement, du moins pour un temps, d'une portion du Tréſor public. On s'oppoſeroit en vain à cette multiplication des places; en effet, comment une Aſſemblée de Repréſentans pourroit-elle juger ſi telle ou telle place eſt ou n'eſt pas inutile à la perception; ſi les produits ont diminué parce que certaines places ont été ſupprimées, ou parce qu'on a voulu par cette diminution ſe ménager un prétexte pour les rétablir?

L'indulgence à l'égard des contribuables, ne peut être regardée comme un moyen d'éviter les inconvéniens de ces impôts; néceſſairement inégale dans ſes effets, elle conduit à l'injuſtice. Ce n'eſt point à la vérité un individu que l'on favoriſe alors aux dépens d'un autre, mais c'eſt un citoyen que l'on favoriſe aux dépens de tous.

J'ai eu pour principal but, dans le plan que je vais tracer, de préſenter des moyens d'éviter le danger qui réſulte de cette eſpèce de contradiction, entre ce que la nature des choſes rend poſſible, & ce qu'exigeroit la ſûreté publique. Je n'oſe me flatter d'y être parvenu, mais du moins en expoſant en quoi conſiſte ce danger, & quelles ſont les difficultés qu'il faut vaincre, j'aurai offert plus de facilité à ceux à qui leur zèle pour la liberté inſpirera le deſir d'en trouver de meilleurs.

Il importe à l'unité du pouvoir & à celle des opérations, qu'il exiſte dans la Capitale une Caiſſe unique, chargée de tout recevoir comme de tout payer, & tenue par un ſeul tréſorier. Les tréſoriers particuliers de Département ou de Diſtrict, chargés de recevoir les impoſitions directes, ne pourroient payer ou faire ſortir de leur caiſſe l'argent deſtiné aux dépenſes nationales, que ſur un ordre de ce tréſorier, revêtu des formes preſcrites par la loi. Il en ſeroit de même des caiſſiers particuliers ou généraux des régies qui pourroient ſubſiſter.

Ce Tréſorier ſeroit élu par le Corps Légiſlatif; il ſeroit bon qu'il pût être ſoumis à une deſtitution,

mais avec une pluralité & des formes qui otaſſent l'eſpérance à ceux qui ſeroient tentés de provoquer cette deſtitution dans la ſeule vue de procurer la place à un autre.

Il devroit d'ailleurs être élu pour un temps aſſez long, 1°. parce que l'expérience de la place même eſt néceſſaire pour trouver les moyens d'en rendre l'exercice plus régulier, plus ſimple, plus économique; 2°. parce que, pour être plus ſûr de la fidélité de celui qui la remplira, il eſt bon que ſes ſeules économies puiſſent lui aſſurer une fortune indépendante & le dédommager de ce qu'il ſacrifieroit en acceptant la place; il faut donc la payer très-cher ou la conférer pour long-temps.

On ne propoſe point de la rendre perpétuelle, parce qu'il eſt dangereux que la perpétuité ne conduiſe à une ſorte d'hérédité, & ne laiſſe long-temps dans les places des hommes devenus hors d'état de les remplir. En fixant un eſpace déterminé de temps qui embraſſe le nombre d'années, pendant leſquels un homme de l'âge où naturellement on doit être choiſi, conſerve ſon activité & ſes forces, ou ſe procureroit tous les avantages de la perpétuité, ſans s'expoſer aux mêmes inconvéniens.

Le Tréſorier ne pourroit ordonner ou faire aucun paiement que ſur l'ordre d'un Comité formé de dix directeurs du Tréſor National, élus à la fin de chaque légiſlature, pour remplir cette fonction pendant la légiſlature ſuivante.

Ils ne pourroient être Membres de la Légiſlature

pendant qu'ils rempliroient leurs fonctions, & jusqu'à ce que le compte des années de leur gestion eût été rendu.

Chaque semaine ils donneroient au Trésorier l'état détaillé & motivé des dépenses de la semaine suivante, & l'ordre pour les fonds destinés à ces dépenses. La présence de cinq d'entre eux suffiroit pour ordonner les dépenses à la pluralité, & pour autoriser toutes les opérations dont ce bureau seroit chargé. Dans le cas où le nombre ne seroit pas complet à l'heure fixée, leur absence seroit constatée, ils seroient sur-le-champ avertis à leur domicile; & si à l'heure indiquée de nouveau pour le même jour, le nombre n'étoit pas complet, les présens pourront agir, mais les absens qui n'auroient pas eu des causes suffisantes, seroient responsables des décisions prises sans eux.

En cas de mort ou de démission, la Législature remplaceroit pour le reste de sa durée, si le remplacement a lieu dans la première année, & pour la fin de sa durée & toute celle de la législature suivante, si le remplacement a lieu dans la seconde.

Un Commissaire élu de même que les Membres du bureau & pour le même temps, sous le titre de procureur des créanciers de la Nation, seroit chargé de présenter chaque semaine l'état des fonds nécessaires pour payer les intérêts ou les capitaux suivant l'ordre général fixé pour l'année par la législature.

Le Ministre des Finances présenteroit l'état des dépenses des divers Départemens, suivant les règles décrétées par les législatures.

Le procureur des créanciers de l'Etat & le Miniſtre des Finances, ou à ſon défaut celui qui le remplaceroit dans ſes fonctions, aſſiſteroient aux ſéances du bureau, leur ſignature ſeroit néceſſaire, & ils ne pourroient la refuſer, mais ils ſeroient autoriſés à faire mention de leur diſſentiment.

Ni l'un ni l'autre n'auroient voix délibérative, & ne contribueroient à former la pluralité.

Le procureur des créanciers de l'Etat délégueroit, pour le remplacer en cas de maladie ou d'abſence, une perſonne choiſie par lui parmi les Membres, ſoit de l'Aſſemblée du Département, ſoit du Conſeil général de la Municipalité.

Ce plan me paroît préſenter pluſieurs avantages.

1°. La totalité du revenu National reſteroit entre les mains d'agens appartenans à la Nation, & non au Pouvoir exécutif; je dis à la Nation parce que les Membres des Légiſlatures ne ſont ici que des Electeurs, choiſiſſant au nom du Peuple les Directeurs, le Tréſorier, le procureur des créanciers de l'Etat, & chargés par le Peuple de cette fonction. On peut d'autant plus les regarder ſeulement comme Electeurs qu'excepté le cas des remplacemens, ces fonctionnaires publics ne ſont en exercice que ſous des légiſlatures par leſquelles ils n'ont pas été nommés.

2°. Les Receveurs des Départemens ou des Diſtricts ne pouvant ſous aucun prétexte diſpoſer de leurs fonds ſans l'ordre du Tréſorier général, le revenu National, reſte tout entier à la diſpoſition d'un pouvoir unique, c'eſt-à-dire, de chaque Légiſlature.

3°. Sans diviſer le revenu National, ſans multi-

plier les frais & les places, les dépenses faites par le pouvoir exécutif, en vertu des Décrets des Législatures & celles qui doivent acquitter les engagemens de la Nation, sont rigoureusement séparées, puisque le soin de présenter l'état de chacune de ces dépenses est confié à des personnes différentes..

4°. L'arbitraire qui reste nécessairement dans la fixation d'une partie des sommes que chaque partie du Pouvoir exécutif doit employer aux différentes époques de l'année, ne peut causer d'embarras dans l'administration du Trésor, puisque toutes les discussions qui peuvent s'élever entre les diverses parties de ce pouvoir, doivent être terminées dans le conseil avant que le Ministre des Finances donne chaque semaine l'état total des demandes.

5°. Le Pouvoir exécutif, sans avoir jamais l'autorité d'accélérer ou de retarder aucune dépense, a cependant la surveillance qu'il est nécessaire de lui laisser, soit pour connoître les abus & en instruire les Législatures, soit pour être habituellement instruit de l'état du Trésor public.

On pourroit proposer de laisser au Ministre des Finances seul l'administration du Trésor public; mais à condition qu'il rendroit un compte journalier de ses opérations, à un Comité choisi par la Législature.

Je craindrois que ce moyen ne donnât à la législature sur l'administration, une influence nuisible, non que je croie nécessaire de balancer son pouvoir; celui des Représentans du Peuple, élus par lui & souvent renouvelés, ne me paroît point redoutable,

& il ne peut l'être qu'autant que ces représentans joindroient au pouvoir de faire des loix, celui de changer la Constitution. Mais les principes de la législation & ceux de l'administration, ne sont pas les mêmes, & il arriveroit naturellement que la confusion des fonctions amèneroit celle des principes. La seule perte du temps seroit un mal. Il seroit difficile que ce Comité, tiré de la Législature, agît indépendamment d'elle, & qu'il ne donnât point à ceux qui le composeroient un crédit nuisible à l'indépendance du Corps Législatif. Ou le Ministre des Finances gouverneroit le Comité, & alors il gouverneroit par lui la Législature elle-même, ou il y seroit sans pouvoir, & alors l'administration seroit dans la réalité entre les mains de la Législature.

Si chaque semaine le Trésor National recevoit ce qu'il doit payer la même semaine & à portée du lieu où il doit payer, je n'aurois rien à ajouter; mais non-seulement les recettes & les dépenses ne se balancent point avec exactitude, & on ne reçoit pas dans chaque canton ce qu'il faut y dépenser; on ne peut même supposer que la recette totale de l'année soit elle-même rigoureusement égale à la dépense.

1°. Parce qu'il y a des revenus qui ne sont pas fixés, & que tous peuvent offrir des non-valeurs.

2°. Parce qu'il y a aussi des dépenses qui, par leur nature, ne peuvent être fixées; telles sont les primes accordées à certains commerces, & qu'il s'en présente souvent d'extraordinaires qui ne peuvent être differées.

Avant d'indiquer les moyens de remédier à ces incon-

véniens inévitables, & qui ſont la ſource du déſordre & de l'arbitraire, qu'on peut obſerver dans les finances de tous les pays, je crois devoir poſer pour principe que toute opération adminiſtrative qui n'eſt pas publique & autoriſée par la Loi, eſt incompatible avec l'exiſtence d'une conſtitution vraiment libre, & que dans les Finances comme dans les autres parties du Gouvernement, les avantages du ſecret toujours exagérés par ceux qui exercent l'autorité, mais quelque fois réels, doivent être ſacrifiés ſans regret à la néceſſité de mettre la liberté & les droits des Citoyens à l'abri de toute attaque indirecte. Si ce principe doit être regardé comme ſacré pour toutes les branches de l'adminiſtration, il doit l'être ſur-tout en finance, où les avantages du ſecret peuvent toujours s'évaluer en argent.

Heureuſement la Conſtitution Françoiſe offre de grandes reſſources pour empêcher que la néceſſité de remédier à ces inégalités, ne force à conférer aux chefs quelconques d'une adminiſtration, un pouvoir vraiment dangereux. Les abſences des légiſlatures doivent être très-courtes; il eſt vraiſemblable que l'on ſentira la néceſſité de deux Seſſions par année, & que l'époque de l'ouverture de chacune ſera fixée par une loi que la legiſlature elle-même ne pourra changer; enſorte qu'il ne ſoit au pouvoir de perſonne de retarder ces époques. Enfin un mois ſuffit pour une convocation extraordinaire, & il eſt facile de prendre des précautions pour que cette convocation extraordinaire offre dès-l'ouverture une aſſemblée, dont la compoſition ne ſoit pas momentanément favorable aux projets de ceux qui auroient déterminé cette meſure. En effet, il eſt

possible, par exemple, sans qu'il en résulte aucun retard, de ne commencer à compter le mois que du moment où la réalité des lettres expédiées pour la convocation seroit ainsi que leur envoi non-seulement constatée, mais publique.

Maintenant je vais passer au moyen d'établir entre la dépense & la recette, cet équilibre, que la loi seule ne peut fixer.

I. Les sommes recueillies dans les Chefs-Lieux de Département & de Districts, n'y sont pas dépensées; il y a donc un transport d'argent nécessaire & la Nation doit en payer les frais.

La manière de parvenir à porter les sommes où il faut les acquitter, & de déterminer les frais de cette opération, doit être l'objet d'un plan que le trésorier présenteroit chaque année à la Legislature, pour l'année suivante, & sur lequel les Directeurs du Trésor National, le procureur des créanciers & le Ministre des Finances donneroient leurs observations.

Ce plan est susceptible d'être perfectionné successivement, & cette partie des fonctions du trésorier exige de l'habileté. Il est utile de la lui confier pour le lier à la chose publique par l'intérêt de sa réputation. On ne doit pas craindre qu'il cherche à tromper pour augmenter ses profits; car ce plan étant nécessairement public, on s'appercevroit bientôt de ses mauvaises intentions, & il ne pourroit espérer de séduire que pour une année, tout au plus. On fixeroit pour ces dépenses un *maximum*, au-dela duquel le trésorier ne pourroit les porter sans l'autorisation du Comité, qui se con-

duiroit à cet égard comme pour les autres dépenſes extraordinaires ; il rendroit compte au même Comité, de manière qu'il ne pourroit porter arbitrairement la dépenſe juſqu'a ce *maximum ;* & que ſoumis à cet examen il ſeroit intereſſé par honneur à la tenir au-deſſous, ſans qu'il reſtât d'eſpérance de ſuccès à celui qui ſeroit tenté de céder au deſir d'un plus grand profit.

II. Il ne peut pas y avoir un équilibre parfait entre la dépenſe & la recette de chaque ſemaine, quand même on l'établiroit entre la recette & la dépenſe totale. On peut ſans doute relativement à la recette approcher de l'égalité ; mais il ſeroit beaucoup plus difficile d'y parvenir pour la dépenſe.

Pour apprécier les moyens de remédier à cet inconvénient, il faut diſtinguer les recettes & les dépenſes qu'on peut regarder comme fixes à chaque époque & celles qui varient ſuivant les circonſtances.

Pour les premières on ſait préciſement à quelles époques & pour quelles ſommes le Tréſor National peut avoir beſoin de ſe procurer des fonds d'avance, il ſuffit donc que la légiſlature qui connoît l'étendue de ce beſoin, autoriſe chaque année le tréſorier, toujours ſoumis à l'approbation du bureau, à ſe procurer ces ſommes à un taux d'eſcompte, dont le *maximum* ſera auſſi fixé par elle chaque année.

Si les avances ſont néceſſaires pour remédier à un retardement dans la recette ou à un changement dans l'ordre des dépenſes, qui n'a pu être prévu par les légiſlatures, le tréſorier doit être également autoriſé

à ſe procurer ces avances aux mêmes conditions, mais il faudra que l'utilité ou la néceſſité de cette opération ſoit conſtatée par le bureau des Directeurs du Tréſor National, & ils ſeront reſponſables de leur déciſion, puiſqu'elle ſeroit rendue d'après leur opinion & non d'après la Loi.

On propoſe de ſéparer ces deux eſpèces d'avances, pour diminuer autant qu'il eſt poſſible le nombre & l'importance des déterminations laiſſées à la déciſion volontaires des Adminiſtateurs du Tréſor.

Le Tréſorier reſteroit libre de s'adreſſer à qui il voudroit pour ſe procurer ces fonds.

On croit ce moyen préférable à celui d'avoir un compte ouvert avec une compagnie de banque, ou de faire des traités particuliers avec ceux qui perçoivent les impôts. C'eſt le ſeul moyen de conſerver la Nation dans toute ſon indépendance, & de ne pas l'expoſer à être dominée ſoit par une certaine profeſſion, ſoit par un corps qui deviendroit bientôt une puiſſance dans l'état.

Ce danger déja très-grand ſous un Gouvernement arbitraire, l'eſt bien plus dans une Conſtitution libre, où les engagemens doivent être rigoureuſement exécutés, où il ne doit exiſter de force que celle des loix, & où par conſequent une adminiſtration qui ſe ſeroit témérairement engagée ne pourroit plus briſer ſes fers.

D'ailleurs, on ſait qu'en recourant aux moyens, que je propoſe de proſcrire malgré leur ſéduiſante commodité, c'eſt toujours un crédit intermédiaire que l'on

emploie, & qu'ainſi les ſecours en ſont plus chers. J'ai dit, des *traités particuliers* avec les receveurs, parce qu'il n'y a aucun inconvénient à obliger les receveurs d'impôts à faire leurs payemens à des époques fixes : il n'en réſulte aucune dépendance.

Le Tréſorier ſeroit autoriſé à traiter à un taux inférieur, ce qui permet de fixer ſans inconvénient la limite un peu haut, précaution d'ailleurs néceſſaire pour ne pas s'expoſer à manquer de fonds. Il eſt difficile d'imaginer, que, vu la publicité des opérations, le Tréſorier ne profite pas, pour la Nation, du prix plus foible, auquel on pourroit lui propoſer de faire les avances. D'ailleurs, cette différence ne ſeroit pas d'un pour cent ſur une année entière, & il n'eſt ici queſtion que d'emprunter, pour quelques mois ou même quelques ſemaines, une portion du revenu annuel, qui ne peut être très-conſiderable, lorſque la perception des impôts ſera devenue reguliere; d'ailleurs, le Tréſorier ne pourroit faire un marché déſavantageux pour la Nation, ſans employer une partie de ſon profit à ſéduire les dix Directeurs, le procureur des créanciers de l'Etat & le Miniſtre des finances, c'eſt-à-dire douze perſonnes ayant des places importantes, & parmi leſquelles onze ſe renouvellent tous les deux ans. Il faudroit de plus acheter le ſilence des ſous-ordres, ainſi la corruption ſeroit impoſſible.

On ne doit pas craindre que cette fixation du taux engage à ne pas prêter au-deſſous, parcequ'il reſtera toujours la même concurrence entre les prêteurs. On ſaura que la Loi autoriſe à donner juſqu'à tel intérêt,

mais si elle ne le fixoit pas, on sauroit que pour ne pas manquer d'argent on se détermineroit même à donner au-delà, on espéreroit y forcer par des manœuvres ; enfin, quand il en résulteroit une dépense de plus, il faudroit la faire, parce qu'on ne pourroit l'éviter sans donner aux Administrateurs un pouvoir dont-ils finiroient par abuser. On doit ici sacrifier à la sûreté, l'économie ou plutôt l'apparence de l'économie.

Les avances dont nous parlons ici n'ont pour objet que de remédier à la différence de recette & de dépense à certaines époques de l'année, de façon qu'elles doivent être toutes remboursées pendant l'année même aux époques où la recette vient ensuite à excéder la dépense: c'est l'impôt déjà décrété qui doit fournir à ces remboursemens. On voit de plus qu'il ne seroit pas impossible d'avoir au bout de quelques années un fonds de réserve qui rendît ces opérations inutiles.

III. Il est possible que certains impôts produisent au-dessous de la valeur à laquelle il ont été estimés, & aussi que certaines dépenses excèdent pour l'année les fonds décrétés par la Législature. Dans le premier cas & dans celui où le surcroît de dépense seroit indépendant de la volonté des Administrateurs, il faut nécessairement que le Trésor Public ne soit pas exposé à manquer de fonds. Ainsi, par exemple, si une Régie rapporte un million de moins qu'on ne l'a supposé, si des primes accordées par les législatures, pour l'introduction de telle denrée, montent plus haut, & que ce déficit ne soit pas compensé par une autre recette, le bureau du Trésor National ne doit être tenu qu'à

constater

conſtater ces faits, & il faut l'autoriſer à ſe faire fournir les avances néceſſaires. Le rembourſement de ces avances ne pouvant alors être fait ſur les revenus à recevoir dans l'année même, on ſera obligé d'autoriſer à le retarder juſqu'à une époque qui doit être prévue par la Loi & fixée de manière que la légiſlature ait le tems d'aſſurer des fonds ſuffiſans pour le rembourſement.

IV. Il peut y avoir des dépenſes néceſſitées par les circonſtances, ordonnées même par la Loi, ſans qu'elle ait pu en fixer la valeur, & qui ainſi dépendent du jugement des Directeurs du Tréſor National.

Je crois qu'il ſeroit dangereux de permettre d'étendre indéfiniment ces dépenſes, même ſous la caution de la reſponſabilité, & qu'il faut pour chaque partie du Miniſtère, où il peut ſe préſenter de pareilles dépenſes, fixer une ſomme au-deſſus de laquelle le bureau du Tréſor National ne puiſſe rien accorder ſans prévarication, la ſimple reſponſabilité exiſtant pour les ſommes inférieures.

Il faut en effet ou prendre ce moyen ou adopter l'uſage des bills d'indemnité, ou tolérer l'établiſſement d'une dette arriérée.

Un Miniſtre vraiment digne de gérer les affaires d'un peuple libre, ne peut regarder les bills d'indemnité que comme une honteuſe prérogative, & il eſt trop facile d'en abuſer pour qu'une nation jalouſe de ſa liberté puiſſe le conſacrer.

Il ſeroit non moins dangereux de tolérer une dette arriérée qu'on acquitte l'année d'après, avec ce qui

étoit destiné à d'autres dépenses, & qui s'accumule jusqu'au moment où l'on se sent assez fort pour la faire adopter par le pouvoir législatif. Ce dernier moyen a de plus l'inconvénient d'embarasser les comptes qu'il faut rendre à la législature, d'obliger à présenter des états de dépense faux ou incomplets, & de jeter sur la situation du Trésor National une obscurité, première source de tous les abus.

On ne peut cependant refuser d'autoriser à ces dépenses sans risquer d'arrêter la marche des affaires. En même-temps cette latitude qu'on propose ici d'accorder à chaque ordonnateur, ne doit pas effrayer : les sommes qu'on leur permettroit d'employer, avec la condition rigoureuse de rendre compte non-seulement de la réalité de l'emploi, mais de son utilité, ne peuvent être considérables même pour toutes les parties de l'administration réunies. En effet, elles ne pourroient monter très-haut que dans des circonstances extraordinaires pour lesquelles il est bon de réserver d'autres moyens. Il n'est pas à craindre que l'on profite de cette latitude pour employer ces sommes chaque année, car ou elles seront destinées à des usages pour lesquels la loi les a d'avance autorisées dans certaines circonstances, & alors il faut prouver que ces circonstances ont existé; ou elles sont exigées par des évènemens imprévus, & alors il faut prouver à-la-fois que ces évènemens sont réels & qu'ils ont nécessité ces dépenses.

V. Il peut arriver enfin que ces sommes ne suffisent pas, ou que l'on éprouve l'impossibilité d'obtenir des avances au taux fixé; mais ni l'un ni l'autre de ces

événemens ne peut avoir lieu sans des circonstances extraordinaires, comme le refus à main armée de payer l'impôt, un soulèvement dangereux, des menaces d'une guerre, de grandes calamités naturelles; alors la prompte convocation de la Législature devient une mesure utile, même presque indispensable; & la nécessité d'y avoir recours pour subvenir aux dépenses, n'est qu'un moyen salutaire d'empêcher que cette convocation ne soit éludée. Il ne s'agiroit donc plus que des dépenses d'un mois & quelques jours, tems nécessaire pour que la Législature soit rassemblée & donne une décision, & il est vraisemblable que la latitude accordée suffiroit pour un espace aussi court, pendant lequel on peut sans inconvénient autoriser à se procurer des avances à un taux plus haut, mais pour un espace de tems fixe & qui doit être très-court.

On pourroit même fixer une somme pour ce genre de dépenses imprévues, ce qui ne devroit inspirer aucune défiance, puisque vû la convocation très-prochaine de la législature, une somme très-foible suffiroit, & qu'il seroit impossible de songer à en faire un abus dangereux.

On stipuleroit rigoureusement que cette opération ne pourroit avoir lieu qu'après avoir assuré irrévocablement cette convocation extraordinaire.

On voit ici trois classes de dispositions bien distinctes, les unes déterminées rigoureusement par la Loi, & dont on ne peut s'écarter sans prévarication, les autres laissées à la décision plus libre du bureau soumis à cet égard à la responsabilité, mais de plus

resserrées entre des limites qu'on ne peut passer sans prévarication ; enfin une seule disposition sans limite, non sur l'étendue des dépenses, mais sur l'interêt des avances, faculté accordée pour un mois seulement, & avec la condition rigoureuse d'une convocation extraordinaire de la Législature.

Il s'agit d'examiner maintenant, 1°. si la marche des affaires est suffisamment assurée, 2°. si les abus sont suffisamment prévenus, 3°. s'il éxiste une responsabilité bien déterminée.

Quand au premier point, la marche des affaires ne peut rencontrer aucun obstacle que par le refus des Membres du Bureau, d'accorder une dépense vraiment nécessaire, ou par l'impossibilité de se procurer les avances au-dessous du taux déterminé ; mais si la dépense est vraiement nécessaire, si le retard de cette dépense jusqu'au retour de la législature est vraiment dangereux pour la sûreté publique, elle ne peut être refusée, à moins que la pluralité des Membres du Bureau ne soient liés d'intérêt avec les ennemis publics, & assez liés pour risquer de se compromettre par un refus qui les exposeroit à la haine & au déshonneur. Le refus n'est donc pas probable, & puisqu'il faut qu'un homme ou quelques hommes ordonnent les dépenses ; il faut chercher ceux de qui on a moins à craindre cet abus du pouvoir qui leur est confié. Or, des hommes choisis par les Représentans de la Nation pour deux années seulement, ne doivent-ils pas inspirer une moindre défiance qu'un Ministre, qui, si le Gouvernement n'a pas la corruption pour ressort prin-

cipal, peut trouver dans ces refus des moyens de se rendre populaire ou de rompre des mesures prises par le Corps Législatif.

La difficulté de trouver des avances ne paroît pas fort à redouter, il existe un taux commun d'intérêt sur lequel il est difficile qu'une Assemblée Nationale puisse être trompée. Supposera-t-on une coalition de possesseurs d'argent ? Je sais qu'elle peut exister contre un Ministre ; il y en a eu des exemples ; mais quel en étoit le motif ? Le desir de l'obliger à quitter sa place, c'est donc une raison de plus pour substituer à un Ministre des Finances un bureau inamovible, mais ayant une durée déterminée ; alors on n'aura ni l'espérance de le faire changer par un refus, ni la crainte de prolonger sa durée en fournissant des fonds. La coalition seroit donc seulement pour faire substituer un Ministre du Pouvoir exécutif à un bureau National ; c'est-à-dire pour introduire la corruption dans l'administration publique. Mais comme il ne s'agit que d'un crédit très-borné, il est difficile de croire que le parti de la liberté ne se trouve pas assez nombreux pour suffire à ces avances. On peut dire que cette coalition auroit pour objet de forcer à hausser le taux de l'interêt. Je répondrai qu'elle est encore impossible, parce que la manière d'être admis à faire ces avances, étant publique, & dès-lors n'exigeant pas le ministère d'agens intermédiaires, on ne peut supposer une coalition entre la généralité des capitalistes, qui ne peuvent avoir tous l'espérance de profiter de cette augmentation du taux de l'argent, puisqu'il ne peut jamais être question que

de ſommes peu conſidérables, par rapport à la maſſe des capitaux.

On ne doit pas craindre la lenteur des déciſions de ce bureau qui eſt peu nombreux, qui doit être en général formé d'hommes habitués aux affaires, qui enfin n'a point de principes à diſcuter, de queſtion, à réſoudre, mais qui ſeulement doit juger de la légitimité, de l'utilité des dépenſes, de la ſureté & des avantages d'un arrangement pour des avances &c.

2°. On pourroit redouter ou les déſordres d'une adminiſtration infidèle qui chercheroit à s'enrichir, ou la trahiſon d'une adminiſtration corrompue qui employeroit, à ſervir les vues d'un parti, l'argent & le crédit de la Nation.

La forme qu'on propoſe ici doit moins expoſer à ces dangers, que celle qui donneroit plus d'autorité au Miniſtre des finances. Le peu de durée des fonctions, les limites dans leſquelles on a pris ſoin de les réduire, la néceſſité d'un compte définitif au bout de deux ans, & d'un compte chaque année, ſemble pouvoir raſſurer contre le premier danger. On peut compter ſur de bons choix, ſi l'on prend une méthode d'élire qui aſſure que ceux qui ſont choiſis ont réellement le vœu de la majorité des Electeurs. Suppoſera-t-on que la majorité de ces Electeurs peut auſſi être corrompue ? Alors toute précaution ſeroit inſuffiſante. D'ailleurs des délapidations qui, dans ce cas, ſeroient faites au haſard, ſont moins dangereuſes que celles qui ſeroient la ſuite d'un ſyſtême, comme on y ſeroit expoſé ſi la diſpoſition du Tréſor public étoit

laissée aux agens du pouvoir exécutif, & si elle n'étoit pas resserrée dans des bornes aussi étroites.

Enfin, au moyen des règles qui ont été proposées, les déprédations ne pourroient être cachées par la complication, l'obscurité, le désordre des opérations; ces déprédations seroient publiques, & ne pourroient devenir habituelles sans supposer une corruption universelle, corruption qui ne peut exister si les Administrateurs du trésor ne disposent d'aucune place.

Quant au danger de voir le Trésor national employé à servir des projets contraires au bien général, on sent qu'il suppose un système dirigé avec constance vers le même but, ce qui ne peut exister avec une administration qui change tous les deux ans, & dont le choix dépend des Représentans de la Nation. Une telle administration ne peut avoir qu'un système, celui d'après lequel se conduiroit constamment le Corps législatif lui-même; car si malgré les changemens de ministère, le pouvoir exécutif, lorsqu'il administre les finances, dirige toujours cette administration vers l'augmentation de l'autorité, de même malgré les changemens des administrateurs, si le Corps qui les élit est animé d'un même esprit, ils auront un système constant, mais ce système sera celui des Représentans du Peuple, & ne pourra être contraire à la liberté publique.

3° On peut regarder la responsabilité comme suffisamment établie. D'abord parce que les cas de prévarication, de violation de la loi, sont bien distingués de ceux de la responsabilité proprement dite, qui ne doit s'étendre que sur les opérations libres dans lesquelles les hom-

mes revêtus d'un pouvoir quelconque, en usent d'une manière contraire à l'intérêt public. Ainsi, par exemple, si le bureau du Trésor national accorde une dépense au-delà du terme qui lui est fixé, il aura violé la loi : si, sans s'écarter de ce terme, il ordonne une dépense inutile ou nuisible, il sera responsable. S'il emprunte au-delà du taux fixé, il prévarique ; s'il emprunte à ce taux, & qu'il soit prouvé qu'il a pu emprunter au-dessous, il devient responsable.

Le Trésorier ne doit être que comptable, d'abord au bureau, puis à la législature. Le bureau doit à la législature, chaque année, un compte de sa conduite. Elle doit avoir aussi le droit de l'exiger quand elle voudra, mais avec de certaines formes pour prévenir que des demandes faites légèrement ne dérangent & ne retardent la marche des affaires.

Les Ministres rendroient chaque année à la législature, un compte débattu devant le Comité, de l'emploi des fonds qui leur ont été confiés : ce compte seroit divisé en deux parties, pour chaque classe de dépenses. L'une renfermeroit ce qui peut être appuyé de pièces justificatives ; l'autre ce qui ne peut l'être encore que par l'exhibition des ordres donnés, des lettres de correspondances, des quittances à compte, &c. La première partie seroit arrêtée, la seconde approuvée provisoirement, & la justification remise à l'année suivante.

Chaque Ministre seroit responsable de l'emploi des fonds de son département, le consentement du bureau ne le déchargeroit pas de cette responsabilité, & si cet

emploi étoit une prévarication, elle pourroit de même lui être imputée. Le Miniſtre des finances ſera reſponſable, ou jugé prévaricateur pour les opérations auxquelles il aura conſenti; mais il pourra être garanti par la demande qu'un autre Miniſtre auroit faite. Cette garantie eſt néceſſaire, autrement le Miniſtre des finances ſeroit maître des autres Départemens, puiſqu'il répondroit de la juſtice & de l'utilité de leurs demandes. Les Membres du bureau ne pourront être pourſuivis qu'à raiſon des déciſions qu'ils auront approuvées, & non de celles pour leſquelles leur diſſentiment ſera conſtaté.

Aux demandes formées par chaque Département, on joindroit chaque ſemaine l'Etat des ſommes accordées aux diverſes parties de ce Département depuis le commencement de l'année, rapportées chacune à la ſomme que la légiſlature auroit décrétée pour cette partie, ce qui éviteroit les ſurpriſes, ou du moins donneroit un moyen de les reconnoître & de les réprimer.

D'un autre côté, on auroit le tableau de ce que chaque caiſſe contenoit quinze jours avant l'époque actuelle, de ce que chacune, d'après les ordres donnés, a payé depuis ce temps, & par conſéquent de ce qui reſte, en ajoutant la ſomme qui a du y entrer pendant cette quinzaine, ſomme qu'il eſt poſſible d'évaluer avec une exactitude ſuffiſante.

Il ſeroit aiſé, d'après cela, d'avoir conſtamment un état clair, facile à concevoir de la ſituation du Tréſor National à chaque époque, état qui pourroit ſervir à diriger le Corps Légiſlatif & le pouvoir exécutif dans leurs opérations.

On pourroit, sans compromettre aucun des secrets qui doivent être passagèrement gardés, afficher chaque semaine un tableau qui indiqueroit à la Nation les résultats généraux de cette balance entre la dépense & la recette, & entretiendroit la confiance qui ne se repose jamais d'une manière certaine & durable que sur la vérité.

L'influence de l'administration des finances, sur la perception de l'impôt, peut être dangereuse.

1° Par la quantité de places qu'elle mettroit entre les mains des administrateurs, & dont on ne pourroit faire dépendre la nomination ni du Ministre, sans ouvrir la porte à la corruption, ni d'un corps unique quelqu'il fût, sans créer dans l'état une corporation puissante & dangereuse.

2°. Par l'intérêt qu'auroient alors les Administrateurs à préférer les formes d'impôts les plus compliquées, les plus incertaines pour le produit, comme les plus propres à leur donner une autorité arbitraire; & il est contre l'ordre des choses, que les Administrateurs, quelqu'ils soient, n'influent pas habituellement sur les décisions que les législatures doivent prendre sur ces objets.

S'il s'agit des impôts levés en masse, après une première répartition faite par la Législature, les répartitions entre les Districts peuvent être faites par les Assemblées de Département, & ainsi de suite, jusqu'au terme où le pouvoir administratif, le plus immédiat, les répartit entre les Citoyens.

Ensuite, un simple Collecteur dans les Communautés, un trésorier par District, & dans chaque

Département un autre tréſorier, ou un exécuteur des diſtributions ordonnées par le Tréſorier National, ſuffiſent pour la perception, la conſervation & le paiement.

On n'aura rien à craindre de l'influenee que les nominations aux places peuvent donner, ſi chaque Diſtrict élit ſon tréſorier, chaque Département le ſien.

Ce choix doit être fait par les Aſſemblées Adminiſtratives; & s'il n'en exiſtoit pas dans chaque Département, alors on réduiroit les fonctions de ces Tréſoriers à celle de ſimple commis du tréſor général, & on pourroit lui en laiſſer la nomination en le rendant reſponſable de leur conduite.

Quant aux impôts en Régie intereſſée, ou en Ferme, dont la perception ne ſeroit pas confiée aux Aſſemblées ou aux Directoires des Départemens, & pour leſquels ces Corps Adminiſtratifs n'exerceroient qu'une ſurveillance protectrice des Citoyens, les traités formés avec les Régiſſeurs ou les fermiers, ſeroient préparés par le bureau du Tréſor National, & ratifiés par le Corps Légiſlatif, qui en feroit publier les conditions, afin que d'autres individus puſſent préſenter des conditions plus avantageuſes aux Tréſor Public. S'il s'en préſentoit, ils ſeroient renvoiés au bureau pour rédiger les conditions du nouveau traité, de manière que les fonctions de la Légiſlature ſe bornaſſent au droit excluſif de les adopter au nom de la Nation & à celui de les renvoyer au bureau pour en préſenter d'autres quand elle déſapprouveroit ceux qu'il propoſe. Mais je crois

important que la législature ne puisse les négocier, soit immédiatement, soit par des Commissaires tirés de son sein.

Elle décideroit si les nominations des emploiés dans ces Régies appartiendroient aux Régisseurs seuls, ou si les Administrations des Départemens auroient cette nomination, soit absolument, soit concurremment avec les Régisseurs ou Fermiers. Cette distinction doit dépendre de la nature de ces fonctions & de celle des objets affermés. Je prendspour exemple la poste aux lettres, ceux que l'on nomme Directeurs, qui reçoivent, expédient & distribuent les lettres, exercent un ministère de confiance; ils doivent donc être au choix des Départemens & non au choix des Régisseurs; mais dans une grande ville, celui qui seroit chargé de faire des traités d'abonnemens pour des envois de livres, de papiers publics, de lettres circulaires &c., n'exerce qu'un emploi relatif au produit, & il doit être au choix des Régisseurs.

D'après ce plan, aucune des places ne seroit donc à la nomination ni de la Législature ni du bureau du Trésor National, ni du pouvoir exécutif, excepté dans le cas ou il seroit utile d'établir une surveillance générale sur tout l'Etat pour une des Régies, & alors il faudroit faire ensorte que cette surveillance fût de pure police & absolument séparée de l'administrarion relative au produit, & l'on éviteroit par ce moyen la source de corruption la plus dangereuse peut être pour la liberté; car, la distribution de ces places lucratives, qui conviennent à tous, est le moyen le plus sûr d'acquérir des partisans, attachés par des liens difficiles à rompre,

partisans d'autant plus commodes qu'on n'est pas obligé de partager le pouvoir avec eux.

L'autorité des Juges ordinaires doit suffire dans l'ordre habituel pour assurer la perception, & l'existence d'un tribunal de cassation, pour empêcher les inconvéniens de la partialité dont on peut soupçonner des Juges élus par le peuple. Elle est d'ailleurs beaucoup moins dangereuse que la partialité contraire qu'on pourroit craindre dans les Juges d'attribution nommés sous un autre forme.

Mais s'il devient nécessaire d'employer la force publique pour la perception de l'impôt, parce que celle qui assure l'exécution des jugemens, est insuffisante, & que l'on oppose la violence, soit à cette exécution, soit même directement à la perception, alors c'est au pouvoir exécutif à la diriger.

Cette force peut s'exercer dans deux circonstances qu'il est nécessaire de distinguer. Ou elle doit agir pour forcer à payer, pour vaincre la résistance dont on menace; alors elle doit seulement protéger l'exécution d'un jugement, & il paroît que la force nationale ne doit se déployer dans ce cas que sur une décision rendue par un Tribunal suprême, & par laquelle il ordonneroit d'assurer cette exécution : ou elle est obligée d'agir pour s'opposer à une violence active de la part des contribuables, & alors si les Corps administratifs des Départemens ne la requièrent pas, elle ne doit se déployer que sur la réquisition du bureau national. Jamais, en général, il ne faut, sous aucun prétexte, donner au pouvoir exécutif général le droit de juger

s'il doit ou ne doit pas agir, mais seulement lorsque son action est déterminée d'après la loi, lui déléguer la fonction de diriger l'emploi de la force qui lui est confiée.

Ainsi toute l'influence du pouvoir exécutif sur l'impôt comme sur l'administration du Trésor national seroit rigoureusement nulle.

De toutes les parties de l'administration, celle qui a le Trésor national pour objet est peut-être la plus facile en elle-même. Les principes en sont simples : si elle exige quelques opérations de calcul au-dessus de l'arithmétique ordinaire, les méthodes d'après lesquelles on peut les faire, sont connues de tous les mathématiciens, & on n'est point exposé à commettre des erreurs quand on ne dédaigne pas de les consulter. Mais d'un autre côté, cette partie d'administration est encore une de celle sur lesquelles une Assemblée nombreuse peut, avec plus de difficulté, prendre des décisions justes, parce que l'application des principes est presque toujours déterminée d'après des données locales & passagères, dont il faut calculer l'influence. Une loi civile ou criminelle, celle qui règle la Constitution d'un Tribunal ou d'une Assemblée administrative, est bonne pour tous les pays & pour tous les siècles. Si elle a quelques inconvéniens locaux, ils sont passagers, & bientôt compensés par des avantages durables. Mais une opération de finance est bonne ou mauvaise, suivant le moment où elle est faite, & le principe le plus vrai en lui-même, s'il est appliqué hors de propos, conduit à des erreurs souvent difficiles à réparer.

Ainſi, par exemple tout le monde convient que le haut intérêt des emprunts nationaux eſt nuiſible, non-ſeulement parce qu'il néceſſite des impôts plus forts, mais auſſi parce qu'il contribue à haûſſer l'intérêt des entrepriſes d'agriculture, d'induſtrie ou de commerce, & que par là, il nuit à la proſpérité publique.

Mais il n'eſt pas moins vrai que toute tentative pour emprunter à un taux plus foible, nuit au crédit ſi elle n'a pas de ſuccès, & l'Aſſemblée Nationale, en refuſant l'emprunt qu'on lui offroit à cinq pour cent, pour en ouvrir à quatre & demi un autre qui n'a pu ſe remplir, s'eſt réduite à l'impoſſibilité d'emprunter même au-deſſus de cinq.

De même il n'eſt perſonne qui ne convienne des inconvéniens de l'emprunt connu ſous le nom d'anticipations, tout le monde ſait qu'il en coûtoit à l'Etat plus de ſix pour cent des mêmes ſommes dont ceux qui les avançoient ne payoient que cinq pour cent d'intérêt. Cependant, en défendant de renouveller les anticipations, & en les rembourſant en papier forcé, on a inutilement multiplié ce papier, & cette multiplication a été une des principales cauſes de ſon diſcrédit.

L'exactitude dans le paiement des intérêts de la dette, eſt un devoir de juſtice que la politique conſeille également; mais ce n'étoit pas une raiſon pour accélérer les payemens par une création de papier-monnoie.

Ces trois opérations, toutes trois fondées en apparence ſur des principes certains, mais qui n'étoient pas

applicables au moment où elles ont été faites, ſont la première cauſe de l'état actuel du Tréſor public.

On peut ajouter que ſi une loi eſt mauvaiſe en elle-même, ou ſi elle contrarie le ſyſtême général des autres loix, il eſt poſſible de réparer le mal en abrogeant la loi; mais une opération de finances a-t-elle manqué? Le mal qu'elle a produit a des effets durables, & il eſt preſque toujours très-difficile de revenir ſur ſes pas, ſans manquer à ſes engagemens.

Abroger des loix qu'on a faites, c'eſt ſouvent aux yeux du public déclarer qu'on cede à la raiſon; mais on ne peut retracter des opérations de finances ſans nuire au crédit dont la conſtance, dans les meſures une fois arrêtées, eſt une des principales baſes.

Il eſt donc néceſſaire que toute opération de finance, avant d'être adoptée par une légiſlature, ſoit ſoumiſe à l'examen d'un Comité peu nombreux, & plus utile que ce Comité ſoit étranger à l'Aſſemblée: c'eſt un avantage que l'on trouve dans le plan propoſé.

On dira peut être que d'après ce plan, les fonctions d'un Miniſtre des finances ſe réduiſent à bien peu de choſes; on ſe tromperoit: il lui reſte une fonction bien importante, qui n'eſt au-deſſous d'aucun degré de talent, de lumières ou de zèle, & qui, pour l'utilité générale, ne peut être confiée à d'autres mains.

En examinant le ſyſtême entier & de l'impôt & de l'adminiſtration du Tréſor national, on voit qu'il n'eſt aucune partie de ce vaſte enſemble qui ne ſoit ſuſceptible d'être améliorée, & de recevoir des degrès ſucceſſifs de perfection pendant un long eſpace de temps.

S'occuper de cette perfection, eſt un des travaux les plus importans des légiſlatures, mais il eſt néceſſaire, pour y parvenir, de raſſembler une foule de données exactes ſur la population, la durée plus ou moins longue de la vie dans les diverſes diviſions du territoire, & ſuivant les différentes profeſſions, ſur le produit des terres, ſur leur culture, ſur le plus ou moins de conſtance des produits, ſur l'étendue des avances, & ſur le profit qu'on en retire ; ſur l'induſtrie, le commerce, le rapport du prix des ſalaires, à celui des denrées, les taux différens d'intérêt que rapportent les divers emplois des capitaux, ſur les modifications que les loix apportent à ce que la nature auroit fait indépendamment d'elles. Il ne ſuffit pas de raſſembler ces faits, il faut les mettre en ordre, les combiner de manière à ce qu'ils puiſſent ſervir à réſoudre les queſtions qui ſe préſentent, il faut préparer d'avance les calculs néceſſaires pour tirer de ces faits des conſéquences utiles : telle eſt la fonction que le Miniſtre des finances doit remplir, & qui ne peut être remplie que par un homme avec lequel tous ceux qui influent ſur l'adminiſtration générale, aient une correſpondance habituelle, active, néceſſaire.

Ce n'eſt pas à lui de propoſer aux légiſlatures les loix qu'elles doivent faire, mais c'eſt à lui de raſſembler d'avance les matériaux dont elles peuvent avoir beſoin, de leur fournir des élémens d'après leſquels elles puiſſent décider en connoiſſance de cauſe, enfin de faire exécuter toutes les recherches, tous les travaux de détail qu'elles jugeront néceſſaires. Quelques lumières, quel-

ques talens qu'on suppose aux Membres d'une législature, ils ne peuvent y apporter que des principes plus ou moins bien combinés, fondés sur la raison ou sur la connoissance générale des faits ; mais il faut en connoître les détails pour faire une application sûre de ces mêmes principes, & ce n'est ni lorsqu'ils n'étoient que particuliers ou employés dans un Département, ni au milieu des travaux d'une législature, qu'ils peuvent s'instruire de ces faits.

La simple exposition de ce genre de travail suffit pour montrer qu'il doit être confié à un agent unique, qui dirige les travaux particuliers de ses coopérateurs, & il n'est pas à craindre que même lorsqu'il change, la forme du travail étant une fois donnée, il soit interrompu. D'ailleurs un homme révocable à volonté peut croire qu'il restera plus ou moins long-temps ; mais il agit en général pour le mal comme pour le bien, de la même manière que s'il espéroit rester toujours.

Dès-à-présent, l'Assemblée Nationale pourroit composer le bureau du trésor, & en choisir les Membres, ainsi que le Procureur des créanciers de l'État, & le Trésorier ; mais il faudroit qu'elle adoptât une forme d'élection différente de celles qui y ont été en usage. Il seroit facile en conservant la distribution des Electeurs par bureaux, d'obtenir une méthode d'élire suffisamment bonne, qui n'entraineroit pas la perte d'un temps précieux, & qui, du moins permettroit au parti dominant de faire un bon choix parmi ceux qui adoptent ses principes.

A la différence des autres Directeurs qui ne com-

mencéroient à entrer en place qu'après la législature qui les auroit nommés, ceux-ci commenceroient sous cette législature, & continueroient sous la suivante. Ils pourroient être choisis parmi les Membres de l'Assemblée actuelle, mais non être réélus. Ils exerceroient les fonctions qui leur sont attribuées, d'abord en servant des Receveurs d'impôts, & des Trésoriers ou payeurs qui existent, & par la suite en se conformant successivement aux Décrets de l'Assemblée Nationale, qui établiroient une forme nouvelle. Ainsi, par exemple, le Trésorier remettroit à présent des fonds aux payeurs des rentes, mais si l'Assemblée les supprimoit & établissoit des bureaux de payemens au Trésor public, ce seroit alors sous son propre nom qu'il feroit faire ces paiemens.

On a proposé de donner au bureau du Trésor national le droit de se procurer des avances dans certains cas déterminés, & suivant certaines conditions, & la présence du Corps législatif ne doit pas arrêter l'exercice de ce pouvoir, c'est le seul moyen d'avoir une marche égale & constante. Mais jusqu'au moment ou les législatures auront terminé le travail relatif à l'établissement de l'impôt & à la fixation de la dépense, le bureau ne doit pas être autorisé à user de ce droit, & toutes les opérations doivent être faites en vertu de Décrets demandés par lui, non en les proposant, mais en exposant les besoins & les remèdes.

En effet, il seroit impossible, avant cette époque, de donner aux pouvoirs de ce bureau, des limites assez précises, & dangereux de lui en donner de trop vagues.

129

L'intérêt public exige qu'il n'y ait aucune interruption dans les législatures jusqu'au moment où l'établissement du Trésor national sera terminée, la perception des impôts assurée, & le besoin de secours extraordinaires réduit dans les limites très-resserrées, en un mot jusqu'à l'époque où les finances auront été rappelées à un ordre que l'on pourra regarder comme leur ordre habituel. Autant il y auroit d'inconvénient à ce que le Corps législatif dirigeât les détails habituels d'une administration quelconque, autant il y en auroit à laisser même à un Corps élu par lui, le pouvoir d'établir un ordre nouveau.

A PARIS DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.